

中国食品安全监管领域渎职犯罪问题研究

Research on crime of dereliction of duty in food safety supervision in China

顾永景

GU Yong-jing

(盐城师范学院经济政法学院, 江苏 盐城 224051)

(The Institute of Politics and Economy, Yancheng Normal University, Yancheng, Jiangsu 224051, China)

摘要:梳理中国食品安全监管领域渎职犯罪的立法轨迹可以发现,中国已经初步建立了规制食品安全监管渎职犯罪的立法体系,完善了食品安全监管渎职罪的构成要件。但站在司法实践的层面来看,当前中国食品安全监管渎职罪在适用层面还面临着责任主体认定、主观过错认定、客观要件认定 3 个方面的困境。要推动中国食品安全监管渎职犯罪立法的完善,必须进一步明确食品安全监管渎职犯罪责任主体,完善食品安全监管渎职犯罪的立案标准,正确界定食品安全监管渎职犯罪的因果关系。

关键词:食品安全;渎职犯罪;构成要件;司法实践

Abstract:Combing our country in the field of food safety supervision dereliction crime legislation trajectory can be found, China has initially established a regulation of food safety supervision dereliction crime legislation system, perfect the constitutive elements of the food safety supervision of the crime of dereliction of duty. But standing in the perspective of judicial practice, the current Chinese food safety supervision of the crime of dereliction of duty in the application level also faces the main responsibility for the identification, to identify subjective offence, objective elements identified three difficulties. To promote the perfection of Chinese food safety supervision dereliction crime legislation must further clear food safety supervision dereliction crime main responsibility, and improve the food safety supervision dereliction of duty of filing standards, the correct definition of causal relation to food safety supervision of the crime of dereliction of duty.

Keywords:food safety; crime of dereliction of duty; constitution; judicial practice

1 食品安全监管领域渎职犯罪的立法轨迹

与西方发达国家相比,中国食品安全监管领域渎职犯罪立法的起步时间相对较晚。总体上来看,在很长一段时间

内,中国并没有出台刑法对食品安全监管渎职行为进行规制,而是依靠行政法规对食品安全监管主体的渎职行为进行规制,比如在 1965 年,中国出台的《食品卫生管理试行条例》中,明确规定对于造成重大食品安全事故的行政人员,给予一定的行政处罚,必要时可以移交司法机关处理。这是中国出台的第一部食品安全管理法规,其中对于食品安全监管主体行为的规制主要就是行政法规制。该部行政法规缺乏相应的配套措施,导致在实际执行中面临诸多的困难。而且颁布后不久,就因为受到文化大革命的冲击,该法的执行便陷入了停滞阶段^[1]。但该部行政法规的出台,标志着中国食品安全监管步入了法制化轨道,为后来的食品安全监管领域的渎职犯罪立法奠定了基础性条件。

1983 年 7 月 1 日,中国开始实施《中华人民共和国食品卫生法(试行)》,这是新中国成立之后出台的第一部食品安全监管方面的专项行政法律,标志着食品安全问题在整个社会管理中的地位有所提升。在该部法律中,针对食品安全监管主体的责任追究,参照了《刑法》中相关条文的形式,虽然该部法律并没有对食品安全监管渎职犯罪作出直接的规定,但其将食品安全监管主体的规制置于刑事法律体系之下,表明中国针对打击食品安全监管渎职行为的立法思路已经发生了重大变化,不再只是依赖于行政法对食品安全监管渎职行为进行监管,而是开始通过发挥刑法的威慑作用来加强食品安全监管^[2]。进入 20 世纪 90 年代,伴随着中国社会主义市场经济体制的确立,中国食品生产、经营体制也逐渐改变过去由政府垄断的局面,大量的食品生产、加工企业开始出现,食品安全问题开始逐渐增多。为了加强对食品安全的管理,1995 年 10 月 30 日,中国出台了《中华人民共和国食品卫生法》,其中明确提出对于造成重大食品安全事故的政府食品卫生监管人员,可以依法追究刑事责任。这是中国首次在食品安全监管法律体系中提出对食品安全监管渎职行为进行刑事规制,标志着中国食品安全监管领域渎职犯罪立法又向前迈进了一大步。

作者简介:顾永景(1963—),男,盐城师范学院副教授。

E-mail: guyongjingyj@126.com

收稿日期:2016-02-07

虽然在《中华人民共和国食品卫生法》中对于食品安全监管渎职行为进行了规制,但由于相应的执法配套措施不完善,导致在食品安全监管实践中仍然出现大量问题。2008年,“三聚氰胺奶粉事件”的爆发,在很大程度上暴露了中国政府部门和相关责任人员在食品安全监管方面所存在的不足。为此,2009年6月1日,《中华人民共和国食品安全法》正式实施,其中第九十三条至第九十八条对食品安全监管相关主体的责任作出了相应的规定,第九十三条至第九十七条规定的是食品安全监管相关主体行政违法责任,第九十八条规定的是食品安全监管相关主体的刑事责任,但第九十八条的内容并没有对食品安全监管相关主体的刑事责任做出直接的规定,只是规定:“违反本规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。”这就意味着要对食品安全监管领域的渎职行为进行刑法规制,必须实现食品安全法与刑法的良好衔接,这是中国食品安全监管领域渎职犯罪立法必须考虑的问题。

为了进一步打击食品安全监管领域的渎职犯罪,强化国家工作人员在食品安全监管中的主体责任,在2011年2月25日中国出台的《中华人民共和国刑法修正案(八)》中,明确对食品安全监管主体的刑事责任量化问题做出了规定,即对于造成重大食品安全事故的国家工作人员,可以处5年以下有期徒刑或者拘役;造成特别严重后果的,量刑可以在5年以上10年以下。这就化解了中国食品安全监管渎职犯罪中的量刑标准缺失的问题,有助于强化食品安全监管主体的刑事责任,提高其违法成本。2011年4月28日,在《关于执行〈刑法〉确定罪名的补充规定(五)》中,明确将“食品监管渎职罪”补充到了刑法第408条中,这改变了中国食品安全监管领域没有具体罪名的历史^[3]。食品监管渎职罪作为单独的一个罪名独立出来,是中国食品安全监管领域渎职犯罪立法最大的进步,也预示着中国已经初步建立了规制食品安全监管渎职行为的刑事法律体系。

2 食品安全监管渎职犯罪的构成要件及适用困境

中国已经初步建立的规制食品安全监管渎职犯罪的立法体系,这在很大程度上完善了食品安全监管渎职犯罪的构成要件,为中国食品安全监管渎职犯罪的定罪与量刑创造了良好的条件。但食品安全监管渎职犯罪相关的法律在实践中面临一定的适用困境。

2.1 食品安全监管渎职犯罪的构成要件分析

从中国目前的食品安全监管渎职犯罪的立法体系来看,构成食品安全监管渎职犯罪需要满足4个方面的要件。

2.1.1 食品安全监管渎职犯罪的主体要件 犯罪主体要件指的是刑法所规定的可以承担相应刑事责任的主体资格,犯罪主体一般包括自然人和单位^[4]。在《关于执行〈刑法〉确定罪名的补充规定(五)》中,明确提出“食品监管渎职罪”的主体为国家工作人员,即只有对食品安全负有监管责任的国家工作人员,才能成为食品监管渎职犯罪的主体,其他不负有食品安全监管职责的主体,不能成为该罪的主体。从犯罪主体的类型来看,该主体属于特殊主体。

2.1.2 食品安全监管渎职犯罪的主观要件 主观要件指的

是中国刑法所规定的犯罪行为人在实施某种犯罪的过程中,所持有的主观心理状态,主观要件是犯罪主体承担刑事责任必须具备的条件之一^[5]。从中国刑法第四十九规定的的内容来看,国家工作人员构成食品安全监管渎职罪,其必须是玩忽职守或滥用职权,从主观心理状态上来看,玩忽职守是由于过失造成的,而滥用职权在主观态度上却是故意的。因此,从中国目前刑法的规定来看,构成食品安全监管渎职罪在主观要件上包括了故意和过失。

2.1.3 食品安全监管渎职犯罪的客体要件 犯罪客体指的是犯罪行为所侵犯的、被中国刑法所保护的社会关系。在食品安全监管过程中,国家机关工作人员的渎职行为,会给食品生产、流动、消费带来极大的隐患,不仅仅会给公众的生命安全、身体健康带来威胁,还会冲击公平的食品行业经营秩序,妨害国家机关正常的食品安全监管活动。从这个角度来看,食品安全监管渎职犯罪行为所侵犯的客体不是单一,而是多个客体。因此,食品安全监管渎职犯罪所侵犯的客体实际上是复杂客体。

2.1.4 食品安全监管渎职犯罪的客观要件 所谓的犯罪客观要件指的是犯罪主体所实施的犯罪行为最终所产生的危害结果以及犯罪行为与危害结果之间的因果关系,食品安全监管渎职犯罪的客观要件主要有4个:①国家机关工作人员存在滥用职权或玩忽职守的行为;②国家机关工作人员滥用职权或玩忽职守的行为发生在食品安全监管领域;③国家机关工作人员滥用职权或玩忽职守的行为造成了食品安全事故或者其他严重的后果;④国家机关工作人员滥用职权或玩忽职守的行为与危害结果之间有因果关系。

2.2 食品安全监管渎职犯罪的适用困境

2.2.1 食品安全监管渎职犯罪责任主体认定困境 如何认定犯罪主体的责任,是中国刑法实践中必须解决的重大问题,而食品安全监管渎职犯罪主体责任的认定在司法实践中却面临着一定的困境。2012年,为了完善《中华人民共和国食品安全法》的配套措施,以推动该法在国内的执行,中国出台了《关于进一步加强食品安全工作的决定》,在该决定中,提出了“分段监管为主、品种监管为辅”的食品安全监管模式。在该模式中,初级农产品主要由农业部门负责监管,食品生产环节主要由质量监督管理部门负责监管,食品流通环节主要由工商行政管理部门负责监管,食品消费环节主要由卫生部门监管。由此可以看出,参与食品安全监管的部门实际上是比较多的,虽然这在一定程度上有利于各个食品监管部门各司其责,然而由于食品行业所涉及的环节众多,各个食品监管部门在职能上存在一定的交叉,加之各个部门之间的内部规章制度规定又存在一定的差异,这导致食品安全监管部门在权责方面存在不明晰的问题^[6]。以沈阳“毒豆芽”事件为例,在该事件发生后,各个部门之间就出现相互推诿责任的状况,工商部门和质量监管部门认为豆芽是初级农产品,其监管责任应该由农业部门承担;而农业部门则认为,毒豆芽归根结底是食品质量问题,应该由工商部门和质量监管部门负责。这反映的本质问题就是当前中国食品安全监管部门是比较混乱的,正因如此,才导致中国食品安全监管渎职犯罪在司法实践过程中面临着主体责任认定困境,究竟是哪

一个食品安全监管部门的工作人员渎职或者玩忽职守造成了食品安全事故,在认定中存在较大困难。

2.2.2 食品安全监管渎职犯罪主观过错认定困境 食品安全监管渎职犯罪在主观过错上既可能是故意,也可能是过失。依据刑法的基本理论,关于过失的认定以注意义务为核心,而注意义务的认定又是以能够预见为前提。这就意味着要认定食品安全监管渎职罪,要么是相关国家机关工作人员故意滥用权力,要么是其没有履行合理的注意义务,没有预见到可能会发生的食品安全事件^[7]。然而,在食品监管实践中,由于中国食品检验技术和检验制度方面的缺陷,导致中国在食品检验环节存在诸多漏洞,而这些食品检验所存在的漏洞并非仅仅依靠食品监管工作人员的合理注意义务就能够避免,这是当前中国食品安全监管过程中所存在的客观困难。因此,在发生食品安全事故之后,食品监管部门的工作人员往往会以食品检验技术或食品监管制度漏洞作为抗辩理由,进而给相关责任人的主观过程认定带来一定的困难。

2.2.3 食品安全监管渎职犯罪客观要件认定的困境 从刑法第四十九条的规定来看,构成食品安全监管渎职犯罪的客观要件中,要求相关责任人的行为导致发生重大食品安全事故或者造成其他严重后果,这实际上说明食品安全监管渎职犯罪是典型的结果犯,只有造成了一定的危害后果,才能构成食品安全监管渎职罪的入罪标准。但食品领域的危害后果往往需要较长的时间才能体现出来,因为食源性疾患具有不可预测性、长期性、潜伏性等特征,在相对较短的时间内很难发现因为食品安全问题而导致的后果。不仅如此,在中国当前的食品安全法中,并没有对“重大食品安全事故”做出相应的解释,究竟何种后果可以认定为食品安全监管渎职犯罪中的“重大食品安全事故”,当前中国的食品安全法和刑法都没有做出相应的规定,这就给食品安全监管渎职犯罪的客观要件认定带来了困难。

3 完善食品安全监管渎职犯罪的对策

3.1 进一步明确食品安全监管渎职犯罪责任主体

从目前中国食品安全监管渎职罪责任主体的认定实践来看,其认定困难主要源于中国食品安全监管过程中的“政出多门”,多个部门参与食品安全监管,反而降低了食品安全监管的效率^[8]。因此,必须改变过去的食品安全监管模式,以进一步明确食品安全监管的责任主体。一方面,在食品安全监管立法中应进一步明确各个食品安全监管部门的具体职责与权限,明确各个监管主体的权利与义务,合理配置食品安全监管权力,以化解食品安全监管渎职犯罪主体障碍。另一方面,在立法中明确食品安全监管渎职犯罪责任主体的抗辩理由。在司法实践中,经常会出现这样的情况,某政府食品检验部门为了创收,对某些类别的食品规定:“缴纳一定金额的检验费,可不经抽检而自行取样送检。”正是此规定,为食品安全事故的发生埋下了重大的隐患。然而,对于因为此种原因而出现的食品安全事故,在中国现行的刑法体系中却很难将相应工作人员的行为认定为渎职行为或玩忽职守行为,因为其可以利用部门内部的制度对食品安全监管失职行为进行抗辩,进而就难以发挥食品安全监管渎职罪在规制

食品安全监管行为方面的作用。要克服此问题,必须在立法中进一步明确食品安全监管渎职犯罪责任主体的抗辩理由,哪些可以作为其抗辩理由,哪些不可以,如此才能避免在司法实践中相关的食品安全监管工作人员利用各种理由抗辩,以逃脱刑事处罚。

3.2 完善食品安全监管渎职犯罪的立案标准

在中国刑法中,只是较为宽泛地规定了食品安全监管渎职犯罪的认定标准为造成了“重大食品安全事故”或“其他严重后果”,对于具体的立案标准,中国刑法并没有做出明确的说明。建议最高人民检察院和最高人民法院出台相应的司法解释,对于“重大食品安全事故”标准以及“其他严重后果”的具体标准进行明确地说明和划分。在“重大食品安全事故”的认定标准上,应充分考虑到源性疾患不可预测性、长期性、潜伏性的特征,结合食品安全问题可能对公众生命安全、身体健康所产生的威胁,制定合理的标准。在“其他严重后果”的认定标准方面,可以从物质损害标准与非物质损害标准两个方面进行考虑。在具体标准的制定方面,可以参考玩忽职守罪、滥用职权罪的立案标准。

除此之外,自食品安全监管渎职罪出台之后,其在司法实践中基本处于“睡眠”模式,即很少运用该罪名来对食品安全监管领域的渎职行为进行规制。究其原因,在于目前该罪的立案标准过高,其以结果犯为立案标准导致在司法实践中很多食品安全监管工作人员的渎职犯罪行为“发现难”。基于此,建议中国刑法进一步修订食品安全监管渎职犯罪的客观要件,对食品安全监管过程中的行为犯也定性为食品安全监管渎职犯罪,只要在食品安全监管过程中,相关国家机关工作人员有滥用权力或玩忽职守的行为,可能引发食品安全问题,就应适用食品安全监管渎职罪进行处罚。

3.3 正确界定食品安全监管渎职犯罪的因果关系

中国食品安全监管的部门较多,且存在着食品安全监管权力交叉的现象,因此如何明确国家机关工作人员的监管行为是否与食品安全事故有因果关系,也直接影响着食品安全监管渎职犯罪客观要件的认定。本研究认为,在中国当前的食品安全监管渎职犯罪立法中,应对不同情形下的食品安全监管渎职犯罪的因果关系进行区分和界定。

(1) 对于因为多个部门联合执法而出现的食品安全事故,如果这些部门的食品安全监管行为与食品安全事故的发展都有因果关系,可以考虑以食品安全监管渎职罪进行处罚。

(2) 对于一个部门负有主要监管职责、其他部门负次要监管职责的情形,其中对该起食品安全事故负主要监管职责的部门应承担主要责任,其食品安全监管行为应认定与最终的食品安全事故有因果联系,对相应的工作人员可以适用食品安全监管渎职罪进行处罚。

(3) 如果在食品监管过程中,存在多个过失行为,且同种的过失行为与最终的危害结果之间都存在因果关系,应追究与危害结果发生时间最近的过失行为的责任。通过立法明确界定食品安全监管渎职犯罪的因果关系,有助于推动食品安全监管渎职罪在实践层面的适用,进而有效地避免食品安全监管渎职行为。

(下转第 236 页)

务、行政指导行为以及行政奖励和补贴等方式实现职能转变。食品生产企业也是食品安全社会共治的重要主体,对食品生产负责。从内部来讲,食品生产企业可以通过强化内部控制系 统加强自律,或是选择进行产品认证等方式自主实现其责任承担。从外部来说,使用法律手段严厉处罚违法生产的食品企业,严肃追究企业及其负责人的责任,从而改善企业的生产行为,实现约束企业安全生产的目的。社会监督力量是食品安全社会共治的重要主体,它们在食品安全社会共治中承担着基本相同的责任,即信息披露和社会监督,从而引导食品市场良性发展。例如,消费者主要是通过政府、食品企业或新闻媒体等渠道表达其对食品安全的相关诉求,同时对食品安全监管部门执法中和企业食品生产中的违法行为进行举报或投诉。此外,通过法律的形式确立新闻媒体等对食品安全进行监督的权利和责任,确保其在食品安全治理中发挥重要的监督作用^[8]。总之,各种社会监督力量应当主动承担其各自的责任,在政府的引导或授权下发挥积极的作用。

(3) 建立畅通的信息交流机制。首先,政府为企业及时提供信息和教育培训,对企业和食品供应链中各主体进行信息披露,鼓励更多的社会力量参与到食品安全的社会共治中来,是实现对不安全生产行为从处罚到预防的转变,也是实现食品安全社会共治事前管理的途径。在这种情况下,畅通的信息交流机制能够减少信息不对称,发挥消费者选择机制,迫使食品供给者提供安全食品。其次,政府监管部门和食品生产企业对消费者等公众提出的监督意见或建议应该积极采纳并作出及时有效的反馈,这样才能获得社会公众的信任,有助于社会公平的实现。最后,食品企业出于道德良知或法律威慑等原因可能会主动向政府和消费者等披露自身食品安全问题,并积极承担责任和向公众道歉。这不仅有助于企业自身声誉和利益的保持,也能促进其它企业的借鉴和加强自律,为政府对其它类似食品企业的监管提供了参考信息和依据。

(4) 发展完善的制度保障机制。首先,对现有相关法律制度实施进行评估。目前,中国食品安全方面的法规虽然数量较多,但是运行效率并不高,因此,政府部门有必要对当前的食品安全相关法律制度实施效果进行评价,并结合实践废除、修订不合适的法律制度或制定新的法律制度,促进食品安全社会共治。其次,结合食品安全社会共治实践制定新的法律规范。通过组织立法调研等方式将那些急需发展的法律制度确立为立法重点而纳入立法程序。例如,当前中国还没有公益诉讼法律制度,如在食品安全治理领域引入食品安全公益诉讼制度就能够使公众更广泛地参与食品安全监管,维护自己的权利,以弥补政府执法制度救济范围有限性的不足^[9]。再如,在食品安全监管中引入巡视制度,有利于提高政府部门监管的效率^[10]。最后,重视道德规范的作用。在食品安全社会共治实践中,道德规范也能对食品安全共治主体产生约束效果,常常与法律制度共同发挥作用。例如,食品生产企业的诚信关系到食品安全质量,而诚信从本质上讲是一个道德问题,如果企业丧失了诚信就容易导致食品安全问题,进而违反相关法律制度。因此,在食品安全法律制度

建设中应该重视道德规范与自律机制的构建,这样有助于提高法律制度规范的效果。

4 结论

中国食品安全治理理念正在发生深刻的变化,食品安全社会共治原则已经成为一项重要原则。中国食品安全社会共治原则贯彻执行需要凝聚政府、食品企业以及诸多社会监督力量一起共同努力,只有不断加强政府职能转变,强化企业行为自律,充分调动起社会公众力量的参与和监督,构建起有效的制度保障机制,才能最终实现中国食品安全社会共治的格局。

参考文献

- [1] 王辉霞. 公众参与食品安全治理法治探析[J]. 商业研究, 2012(4): 170-177.
- [2] 邓刚宏. 构建食品安全社会共治模式的法治逻辑与路径[J]. 南京社会科学, 2015(2): 97-102.
- [3] 丁煌, 孙文. 从行政监管到社会共治: 食品安全监管的体制突破——基于网络分析的视角[J]. 江苏行政学院学报, 2014(1): 109-115.
- [4] 姜捷. 食品安全监管过程第三方力量的作用及其培育[J]. 食品与机械, 2015, 31(4): 271-273.
- [5] 彭亚拉. 论食品安全的社会共治[J]. 食品工业科技, 2014, 35(2): 18-22.
- [6] 陈彦丽. 食品安全社会共治机制研究[J]. 学术交流, 2014(9): 122-126.
- [7] 赵学涛. 以“社会共治”理念统筹食品安全监管[J]. 食品研究与开发, 2014(14): 125-128.
- [8] 魏艳. 公众参与: 中国食品生产监管的创新与表达[J]. 食品与机械, 2015, 31(6): 261-263.
- [9] 陈梦婷. 食品安全社会共治之食品安全公益诉讼制度[J]. 法制与社会, 2015(11): 47-48.
- [10] 张曼, 唐晓纯, 普莫喆, 等. 食品安全社会共治: 企业、政府与第三方监管力量[J]. 食品科学, 2014, 35(13): 286-292.

(上接第 233 页)

参考文献

- [1] 徐志豪. 论食品监管渎职罪[J]. 中共郑州市委党校学报, 2012(1): 69-72.
- [2] 李杰. 食品安全监管领域渎职犯罪问题研究[J]. 天津法学, 2013(1): 90-95.
- [3] 储槐植, 李莎莎. 食品安全监管渎职罪探析[J]. 法学杂志, 2012(1): 38-44.
- [4] 张明楷. 刑法学[M]. 4 版. 北京: 法律出版社, 2011: 36.
- [5] 刘宪权. 刑法学: 下[M]. 3 版. 上海: 上海人民出版社, 2012: 55.
- [6] 陈京春. 论食品安全监管渎职类犯罪的因果关系——以“瘦肉精”案件为考察对象[J]. 政治与法律, 2014(9): 36-47.
- [7] 李兰英, 龙敏. 也论食品安全监管渎职罪的责任认定[J]. 法学评论, 2013(3): 120-126.
- [8] 李真, 陈和芳. 法的实效维度下中国食品安全的法律规制[J]. 食品与机械, 2014, 30(6): 258-261.